

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2600626
Materia Empleo
Asunto Empleo público: cese en puesto de trabajo y diferencias retributivas

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 06/02/2026 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2600626. La persona interesada presentaba una queja por la actuación de la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades en relación con el cese de la persona promotora de la queja en el cargo de Jefe de Estudios de una Escuela Oficial de Idiomas.

La interesada exponía que el nombramiento se produjo con efectos 01/01/2025, y que se mantuvo en el desempeño efectivo del cargo hasta el mes de octubre de ese año, momento en el que le fue comunicado su cese, si bien situando sus efectos a fecha 31/08/2025. A consecuencia de ello, en diciembre de 2025 la Conselleria le reclamó las retribuciones lucradas en septiembre de 2025 por el cargo de Jefe de Estudios.

Además, la interesada señalaba que la comunicación de cese en la Jefatura no indicaba los recursos que se podían interponer, razón por la cual no fue hasta el 14/01/2026 que presentó un escrito mostrando su disconformidad. Este escrito fue contestado por la Conselleria el 27/01/2026, omitiéndose información sobre la posibilidad de interponer recurso.

Por ello, el 09/02/2026 solicitamos a la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades que, en el plazo de un mes –que fue ampliado por otro más a instancias de la Administración–, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 27/03/2026 recibimos el informe de la Conselleria, en el que exponía lo siguiente:

El cese de la interesada se produjo en ejecución directa de la instrucción emitida por el Servicio de Gestión y Determinación de Plantillas de Personal Docente, órgano competente en materia de planificación y dimensionamiento de plantillas de los centros educativos públicos. Dicho servicio, tras la revisión general de las plantillas de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunitat Valenciana, detectó que la EOI de (...) contaba en el curso 2025/2026 con una matrícula de 795 alumnos, cifra que, conforme al Anexo VI de la Orden 9/2015, de 5 de junio, determina la existencia de un único puesto de Jefatura de Estudios, además de los de Dirección y Secretaría.

La normativa citada establece de manera expresa el número máximo de cargos directivos en función del alumnado escolarizado, por lo que la existencia de una segunda Jefatura de Estudios constituía una irregularidad que debía ser corregida. Como consecuencia de ello, esta Dirección Territorial procedió a regularizar la plantilla del centro, acordando el cese de la interesada con efectos 31 de agosto de 2025, fecha en la que debía quedar

ajustada la composición del equipo directivo a la normativa vigente al inicio del curso escolar.

La comunicación del cese a la interesada se realizó el día 6 de octubre de 2025 mediante puesta a disposición en la Carpeta Ciudadana, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015 en cuanto a las notificaciones electrónicas obligatorias. En la misma fecha se remitió comunicación al centro educativo para su conocimiento. La comunicación se practicó válidamente y con todas las garantías legales, por lo que no puede alegarse desconocimiento de la decisión adoptada. (...)"

La Dirección General de Personal Docente informa que el recurso interpuesto por la persona interesada está siendo tramitado.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones, lo que realizó mediante escrito que registramos el 02/04/2026. En sus alegaciones sostenía que la Conselleria no había justificado los efectos retroactivos de su cese ni la ausencia de información sobre los recursos que podía interponer en caso de desacuerdo con las decisiones adoptadas. Además, consideraba que la situación en la que se había visto inmersa era responsabilidad única y exclusivamente de la Administración por los errores cometidos. También exponía que la reclamación de las retribuciones percibidas por el desempeño del cargo durante el mes de septiembre de 2025 suponía un enriquecimiento injusto para la Administración en tanto que la interesada había desempeñado con suficiencia las funciones y cometidos del cargo que ostentaba antes de serle comunicado el cese.

El 27/04/2026 solicitamos a la Conselleria que, en el plazo de un mes –que también fue ampliado por otro más– ampliara el informe que nos había remitido. Le solicitamos información sobre los siguientes extremos:

1. Motivos por los que el cese de la interesada en el puesto de Jefatura de Estudios se acordó el 06/10/2025, y no al momento de la entrada en vigor de la Orden 9/2025, que se había publicado en el DOGV de 10/06/2025.
2. Actuaciones realizadas desde la publicación de la Orden 9/2025 hasta su efectiva entrada en vigor para comprobar el ajuste de las plantillas a las nuevas ratios.
3. ¿Ha dispuesto la Administración algún mecanismo para retribuir adecuadamente las funciones de Jefatura de Estudios realizadas por la interesada durante el mes de septiembre de 2026 (sic) y los primeros días de octubre de 2025, esto es, con anterioridad a que le fuera comunicado su cese en el puesto?
4. Indique el estado de tramitación de la reclamación realizada por la interesada, toda vez que en el informe que nos ha sido remitido se dice que «La Dirección General de Personal Docente informa que el recurso interpuesto por la persona interesada está siendo tramitado.»

Recibimos el informe ampliatorio y lo registramos el 29/06/2026. En el informe ampliatorio la Conselleria manifestaba lo siguiente:

1. **Sobre la fecha del cese.** El cese se acordó mediante comunicación de 6 de octubre de 2025 porque la regularización de la estructura del equipo directivo se ejecutó una

vez recibida la instrucción técnica del Servicio de Gestión y Determinación de Plantillas, órgano competente para determinar la estructura de puestos y cargos directivos de los centros docentes. Según la resolución dictada, la Dirección Territorial actuó en cumplimiento de la Orden 9/2025 y de dicha instrucción técnica, sin que pudiera acordar el cese con anterioridad a la comunicación formal de la necesidad de regularización. La causa del cese fue objetiva y reglada: la Escuela Oficial de Idiomas de (...) contaba con 795 alumnos y, conforme al anexo VI de la Orden 9/2025, los centros de hasta 1.500 matrículas disponen de dirección, jefatura de estudios y secretaría, sin que resultara ajustada a la normativa la existencia de una segunda jefatura de estudios.

2. **Sobre las actuaciones de comprobación de plantillas.** Desde la publicación de la Orden 9/2025 se realizaron las actuaciones propias del proceso de determinación y validación de plantillas, consistentes en aplicar los criterios del anexo VI, comprobar la matrícula y la composición de los equipos directivos de las Escuelas Oficiales de Idiomas y trasladar a la Dirección Territorial la instrucción técnica correspondiente para regularizar los supuestos en que se hubiera detectado exceso de cargos directivos. En el caso de la EOI de (...), dicha comprobación puso de manifiesto la existencia de una segunda jefatura de estudios sin cobertura normativa, por lo que procedía adecuar la composición del equipo directivo a la plantilla autorizada.
3. **Sobre la retribución de las funciones desempeñadas.** La resolución concluye que no procede habilitar un mecanismo retributivo adicional por el desempeño de la segunda jefatura de estudios durante septiembre de 2025 y los primeros días de octubre de 2025, al haberse confirmado que, con efectos de 31 de agosto de 2025, el cargo no tenía cobertura en la plantilla autorizada. La actuación económica realizada consistió en la regularización retributiva derivada del cese, mediante el reintegro del complemento específico vinculado al cargo directivo indebidamente percibido. La resolución razona que no se aprecia vulneración del artículo 14 del Real Decreto Legislativo 5/2015 ni de los principios de buena fe o confianza legítima, dado que la percepción retributiva derivaba de una situación posteriormente declarada irregular conforme a Derecho.
4. **Sobre el estado de tramitación de la reclamación.** El recurso de alzada interpuesto por la interesada ya ha sido resuelto. Mediante resolución del director general de Personal Docente, firmada el 21 de mayo de 2026 y registrada de salida el 25 de mayo de 2026, se ha desestimado íntegramente el recurso de alzada presentado contra la comunicación de cese de 6 de octubre de 2025, confirmando tanto el cese acordado como la regularización retributiva derivada del mismo. La resolución agota la vía administrativa e informa a la interesada de la posibilidad de interponer recurso contencioso- administrativo en el plazo de dos meses.

Trasladamos esta información a la persona interesada, que presentó escrito de alegaciones que registramos el 13/07/2026. Entre otras cuestiones, la interesada señalaba que la cuestión problemática no era el cese en sí mismo considerado, sino la retroacción de sus efectos más allá de un mes con la consiguiente devolución de las cantidades que le fueron exigidas.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en la determinación retroactiva a 31/08/2025 de los efectos económicos del cese en el cargo de Jefatura de Estudios de la Escuela Oficial de

Idiomas, que fue acordado por la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades en el mes de octubre de 2025.

Partiendo de que el cese en el cargo resultaba ajustado a la normativa de organización aprobada por la Administración –por no alcanzarse el número de alumnos necesario para su dotación–, **la cuestión problemática se sitúa en el retraso de la Conselleria en acordar y comunicar dicho cese y, especialmente, en la retroacción de sus efectos económicos.**

El retraso en acordar y comunicar el cese supuso la realización de las funciones de jefatura hasta octubre de 2025, sin que la Administración haya negado este extremo. Supuso también que la interesada percibiera las retribuciones asociadas al desempeño del cargo durante el mes de septiembre de 2025.

Nos encontramos ante un cese en un cargo que derivaba de la aplicación de la Orden 9/2025, de 5 de junio, de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, por la que se regulan los criterios para la determinación de las plantillas de personal docente correspondiente a los centros públicos de titularidad de la Generalitat que imparten enseñanzas no universitarias en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Esta Orden 9/2025 se publicó en el DOCV de 10/06/2025. Su entrada en vigor se produjo el 01/09/2025, tal y como dispone su disposición final tercera:

La presente orden entrará en vigor el uno de septiembre de 2025.

No obstante, su disposición transitoria única dice:

Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final tercera, las previsiones contenidas en esta norma relativas al cálculo de los puestos de trabajo correspondientes a partir del curso 2025/2026 serán de aplicación desde el día siguiente a su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Por tanto, **desde el 11/06/2025 (día siguiente a la publicación oficial), la Conselleria estaba en disposición de calcular los puestos de trabajo correspondientes al curso 2025/2026 y acordar lo procedente para el ajuste de las plantillas** de los centros docentes antes del inicio oficial del curso, determinando en su caso los ceses necesarios para acomodar tales plantillas a las previsiones normativas aprobadas.

Sin embargo, en el caso concreto de la interesada, su cese se acordó y comunicó una vez iniciado el curso, el 06/10/2025. Por ello, hasta ese momento la interesada se mantuvo en el desempeño del cargo, aunque el acuerdo de cese situara sus efectos retroactivamente a fecha 31/08/2025.

Además, **esta retroacción de efectos** no fue puramente formal, sino que **tuvo incidencia en las retribuciones de la interesada**, que durante el mes de septiembre de 2025 había recibido los complementos propios del cargo de Jefatura de Estudios, y **que posteriormente le fueron reclamados por la Conselleria.**

Así las cosas, resulta que la Conselleria reclamó a la interesada las retribuciones que previamente le había abonado por el ejercicio del cargo como si las funciones de jefatura realmente no se hubieran realizado.

La Conselleria ha tratado de justificar este proceder afirmando que el cese respondía a una causa objetiva y reglada y que a su través se regularizó una situación que había devenido en irregular conforme a la Orden 9/2025. No obstante, no se discute aquí la procedencia del cese ni su ajuste a Derecho, sino la **retroacción de sus efectos económicos por el retraso en su determinación y comunicación a la trabajadora**.

Publicada la Orden 9/2025 el 10/06/2025 y contemplada en ella la posibilidad de comenzar, desde ese momento, a calcular los puestos de trabajo necesarios para el curso 2025/2026 (disposición transitoria única), **no ha explicado la Conselleria por qué tardó más de 4 meses en acordar el cese de la interesada** en el puesto para el que había sido nombrada. Únicamente ha invocado la imposibilidad de realizarlo con anterioridad por encontrarse la Dirección Territorial a la espera de que los órganos técnicos competentes analizaran las plantillas y las acomodaran a la Orden 9/2025 a través de una instrucción, sin la cual no se podía materializar el cese.

Este retraso es imputable única y exclusivamente a la Administración en un doble sentido:

- O bien por publicar las normas para las plantillas del curso 2025/2026 en una fecha que haría muy difícil ajustarlas al inicio del curso.
- O por no disponer de los suficientes recursos materiales y/o humanos para la elaboración de los análisis y estudios necesarios y a tiempo para ajustar las plantillas al inicio del curso.

Nada de ello era imputable a la interesada que, sin embargo, resultó ser la única perjudicada por haber desempeñado un cargo sin serle retribuido (porque se le han reclamado las retribuciones previamente abonadas).

A lo anterior se une la circunstancia de que **todas las decisiones de la Administración** que se han comunicado a la interesada **carecían de información sobre los recursos** que se podían interponer en caso de desacuerdo.

Esta omisión ha tratado de justificarla la Administración alegando que sus decisiones fueron regladas y no tenían naturaleza sancionadora o de gravamen para la interesada. Sin embargo, las leyes no contemplan o limitan la información del sistema de recursos en relación con el tipo de potestades administrativas ejercitadas ni tampoco en función de los efectos que su ejercicio produzca sobre los derechos e intereses de los ciudadanos. En este punto, es conveniente recordar que el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), dispone que:

Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

Además, es patente que **la retroacción de los efectos económicos del cese**, por muy justificado que estuviera el cese, **causó efectos desfavorables** para la interesada, que se concretaron en la obligación de reintegrar las retribuciones previamente percibidas durante el mes anterior. Por lo que, se seguir el argumento de la Conselleria, sí hubiera sido necesario ofrecer a la trabajadora la posibilidad de interponer recurso.

Así, la Conselleria incumplió su obligación de informar a los destinatarios de sus actos de los recursos que pueden interponer en caso de desacuerdo, información que venía obligada a suministrar en aplicación del precepto citado.

Además, la posición mantenida en los informes remitidos a esta defensoría choca frontalmente con las actuaciones que luego realizó, al admitir a trámite y resolver la impugnación presentada por la interesada meses después de la comunicación de su cese. Así, mediante resolución de 21/05/2026 desestimó el recurso de alzada presentado el 06/02/2026 contra la comunicación recibida el 06/10/2025 (esto es, 4 meses antes), sin duda en la consideración de que aquella notificación era defectuosa por haber omitido uno de sus elementos esenciales (la información sobre el régimen de recursos). Y en esta resolución de 21/05/2026 sí se indican los recursos que la interesada puede interponer.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Su derecho a lucrar las retribuciones correspondientes al cargo de jefatura de estudios por todo el tiempo en el que material y efectivamente fue desempeñado antes del cese comunicado el 06/10/2025.
- Su derecho a ser informada de los recursos que podía interponer en caso de desacuerdo con las decisiones adoptadas por la Administración, vulnerando con ello su derecho a la tutela administrativa efectiva.
- Con todo ello, se ha vulnerado además su derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La buena administración constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y sectores de actividad, sin que quede limitado al ámbito de las decisiones regladas. Constituye, además, un derecho de los ciudadanos que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección.

También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la Ley 39/2015).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 128/2016) reiterada posteriormente en muchas ocasiones y acogida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por ejemplo, en

sentencia n.º 629/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 165/2021):

“[...] Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente [...]”

Este derecho/deber a la buena administración posee una doble proyección: hacia el exterior, que se manifiesta principalmente en la relación que mantiene la Administración con los ciudadanos en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye; y hacia el interior, tanto en la relación que mantiene la Administración con los miembros que integran sus instituciones y órganos de gobierno como la que mantiene con los empleados públicos a su servicio.

Consecuencia de lo anterior, cabe recordar que el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) reconoce un haz de derechos a los empleados públicos, incluyendo, además de los propios y relativos a la relación de empleo, también los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En el presente caso, en cuanto a la retroactividad de los efectos del cese en el cargo de jefatura de estudios en el que había sido nombrada la interesada, no resultan atendibles los argumentos plasmados en los informes remitidos por la Conselleria de Educación, Cultura y Universidades, pues si bien es cierto que el cese deriva de la aplicación de la Orden 9/2025, tal aplicación se produjo una vez iniciado el curso y cuando la interesada ya se encontraba desempeñando las funciones que la propia Conselleria le había asignado.

Esta retroactividad de los efectos del cese, especialmente en su vertiente económica, generó un perjuicio o gravamen para la interesada en tanto que fue compelida a reintegrar las retribuciones que ya había percibido porque la propia Conselleria se las había abonado. Este perjuicio no encuentra amparo en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido de que la trabajadora no tiene la obligación de soportar el retraso en la actuación administrativa. Por ello, **consideramos que vulnera el artículo 9.3 de la Constitución**, en tanto dispone que:

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Y ello por cuanto que la retroactividad de los efectos del cese supuso la restricción del derecho de la interesada a lucrar las retribuciones correspondientes al cargo en que fue nombrada durante todo el tiempo de su desempeño efectivo.

En el campo del Derecho Administrativo, el artículo 39.3 de la LPACAP también se ocupa de los efectos retroactivos de los actos administrativos, en los siguientes términos:

Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

La retroactividad es, por ello, algo excepcional que únicamente se permite en los casos de sustitución de actos previamente anulados o cuando produzca efectos favorables al interesado, lo que no ocurre en el presente caso. Antes al contrario, la retroactividad acordada por la Conselleria ha conllevado claros efectos desfavorables para la trabajadora al verse obligada a devolver unas retribuciones por un trabajo realmente desempeñado.

Además, no cabe recurrir al ejercicio de potestades organizativas para dar cobertura a la decisión de la Conselleria de imponer efectos retroactivos al cese. Estas potestades han servido para aprobar la Orden 9/2025, pero no ofrecen cobertura para su aplicación efectiva demorada ni para la lesión de los derechos de los empleados públicos.

Por otra parte, no existe justificación posible para sostener la falta de indicación de los recursos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos cuando estén en desacuerdo con las decisiones de la Administración. Esta información debe ofrecerse en todo caso, sin que competa a la Administración considerar cuando puede resultar más o menos conveniente.

En este contexto, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, n.º 264/2024, de 2 de abril (rec. 49/2023) señala que:

Lo cierto es que ante dicha exegesis normativa el principio de buena administración impone a las apeladas un deber de información del adecuado cauce procedimental a seguir por el ciudadano, lo que por lo ya razonado no concurrió en el caso de autos.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

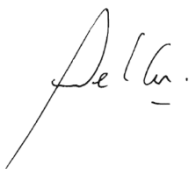
A LA CONSELLERIA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y UNIVERSIDADES:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de informar a los destinatarios de los actos administrativos sobre si dichos actos ponen fin o no a la vía administrativa y sobre los recursos que pueden interponer, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.
2. **RECORDAMOS** que los actos administrativos solo pueden tener efectos retroactivos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, o cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

3. **SUGERIMOS** que se reconsidere la eficacia retroactiva del cese comunicado a la interesada el 06/10/2025 en relación con el cargo de jefatura de estudios que ostentaba, situando sus efectos de toda índole en el momento de tal comunicación.
4. **RECOMENDAMOS** que se provean los medios materiales y/o humanos necesarios para que las decisiones de la Administración se adopten en el momento oportuno sin menoscabo de los derechos de sus destinatarios.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana